

На правах рукописи

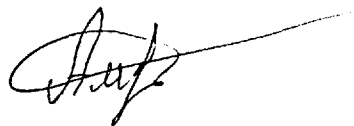
Агафонов Вячеслав Борисович

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ГЕОЛОГИЧЕСКУЮ ИНФОРМАЦИЮ

12.00.06 – природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2006



Работа выполнена на кафедре горного права Российского государственного университета нефти и газа им. И.М. Губкина.

Научный руководитель	доктор юридических наук, профессор Быстров Григорий Ефимович
Научный консультант	доктор экономических наук, профессор Перчик Александр Ильич
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, профессор Шестерюк Анатолий Степанович; кандидат юридических наук Комиссаренко Владимир Сергеевич
Ведущая организация	Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации

Защита состоится 28 сентября 2006 г. в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.03 при Московской государственной юридической академии, г. Москва, 123599, ул. Садовая Кудринская, д. 9, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан «24» августа 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор



И.В. Ершова

Общая характеристика исследования

1. Актуальность исследования.

Актуальность темы обусловлена требованиями, предъявляемыми новыми экономическими условиями в сфере недропользования. Российская Федерация обладает существенной по своим масштабам минерально-сырьевой базой, которая обеспечивает устойчивое развитие страны.

Одной из основных проблем минерально-сырьевой базы Российской Федерации на протяжении последних лет является отставание объемов прироста запасов основных полезных ископаемых за счет открытия новых месторождений от объемов добычи запасов.

С начала 90-х годов XX в. отмечается тенденция сокращения объемов геологоразведочных работ, новые месторождения практически не открываются, а все приросты добычи происходят за счет использования данных геологического изучения недр советского периода.

Понимание значимости геологоразведки в целом, и роли геологической информации в частности, происходило по мере формирования законодательства о недрах и складывающейся правоприменительной практики.

Действующее законодательство, определяющее понятие «геологическая информация о недрах» и устанавливающее ее правовой режим, представлено;

- Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395 – 1 «О недрах»¹;
- Федеральным законом от 30 ноября 1995г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе» (в ред. от 9 мая 2005 г.)²;
- Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (в ред. от 29 декабря 2004 г.)³;

¹ См.: Ведомости Съезда Народных Депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.1992. № 16. Ст. 834; СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 2000.№ 2. Ст. 141; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 1 (ч. I). Ст. 25.

² СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4556; 1999. № 7. Ст. 879; 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3429; 2003. № 17. Ст. 1557; № 27 (ч. I). Ст. 2700; № 46 (ч. I). Ст. 4444; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 19. Ст. 1752.

³ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18; 1999. № 2. Ст. 246; 2001. № 26. Ст. 2579; 2003. № 23. Ст. 2174; 2004. № 27. Ст. 2711; 2005. № 1 (ч. I). Ст. 25.

- Законами о геологической информации ряда субъектов Федерации;
- отраслевыми нормативными правовыми актами, приказами, инструкциями и положениями Министерства природных ресурсов РФ.

Необходимо отметить, что, хотя понятийный аппарат и правовой режим геологической информации достаточно сформирован, ряд проблем остались нерешенными, дискуссионными и актуальными. К ним относятся проблемы:

разграничения собственности на геологическую информацию о недрах;
связанные с предоставлением геологической информации, ограниченной в обороте;

связанные с особенностями правового регулирования отношений в сфере использования геологической информации о недрах и др.

Так, по данным Счетной палаты РФ¹, внесение изменений в федеральное законодательство о недрах, реформа системы государственного управления не привели к установлению в ряде субъектов Федерации действенного и полноценного контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти над использованием государственного фонда недр. До настоящего времени не обеспечено приведение действующего законодательства ряда субъектов Федерации в соответствие с требованиями федерального законодательства о недрах по вопросам собственности на геологическую информацию, не обеспечен контроль за государственным фондом геологической информации, созданным преимущественно за счет средств федерального бюджета, в ряде субъектов Федерации не произведено разграничение прав на геологическую информацию, являющуюся федеральной собственностью и собственностью субъекта Федерации.

Очевидна необходимость дальнейших теоретических исследований по этим вопросам.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере геологического изучения недр и их правовое регулирование.

¹ См.: Бюллетень Счетной палаты РФ. 2006. № 1 (97).

Предмет исследования. На основе анализа предпосылок развития и становления законодательства Российской Федерации в сфере недропользования определяется место геологической информации в системе информационных ресурсов страны. Исследуется система нормативных правовых актов, характеризующих понятие геологической информации, ее особенности и свойства, анализируется правовой режим субъектов права собственности на геологическую информацию о недрах.

2. Цель и задачи исследования.

Цель исследования состоит в комплексной междисциплинарной разработке проблем правового режима геологической информации в современном российском обществе, определении оптимальных правовых условий для достижения максимальной эффективности от использования этой информации, в интересах как государства, так и недропользователей, повышении результативности функционирования системы российских геологических фондов и организаций, занимающихся сбором, обработкой и последующей реализацией геологической информации на существующей нормативной правовой базе, в поиске резервов стимулирования этой деятельности, в особенности за счет совершенствования ее правового регулирования.

В соответствии с указанной целью исследования автор ставил перед собой следующие задачи:

1. Выработка концептуальных положений, формирующих научный аппарат исследуемых отношений, выявление соотношения понятий «информация» и «геологическая информация о недрах»:

- а) раскрытие понятия и особенностей геологической информации о недрах по действующему российскому законодательству;
- б) рассмотрение классификации геологической информации о недрах по основным критериям;
- в) исследование правовой природы геологической информации;
- г) определение места геологической информации в системе информационных ресурсов Российской Федерации.

2. Исследование особенностей правового регулирования геологической информации о недрах по законодательству о недрах.

3. Анализ правового статуса субъектов права собственности на геологическую информацию о недрах.

4. Изучение механизмов правового регулирования процедуры получения, предоставления и реализации геологической информации о недрах.

5. Определение основных проблем действующего законодательства о недрах по вопросам правового регулирования геологической информации.

6. Обобщение на основе выдвинутых идей, сформулированных концепций, теоретических выводов и научно-практических рекомендаций по совершенствованию законодательства применительно к новым социально-экономическим реалиям российского общества.

3. Научная разработанность темы исследования.

По причине сравнительно небольшого срока действия российского законодательства о недрах система правового регулирования отношений собственности на геологическую информацию находится на этапе своего становления, поэтому комплексного исследования в современной юридической литературе по данному вопросу не проводилось. Исследовались лишь отдельные вопросы, касающиеся предоставления и использования геологической информации. Вопросы собственности на геологическую информацию о недрах рассматривались вместе с другими основными институтами в рамках курса «Горное право».

Большой вклад в решении проблем собственности на геологическую информацию внесли научные работы А.И. Перчика, Б.Д. Ключкина, М.Е. Певзнера.

Отдельным аспектам правового регулирования отношений собственности на геологическую информацию посвящены труды И.Л. Бачило, С.В. Белова, С.М. Богданчикова, С.А. Боголюбова, В.П. Бордонослова, Г.Ю. Боярко, Г.Е. Быстрова, С.В. Васильева, А.С. Волкова, Е.К. Волчинской, В.А. Горюнова, В.И. Грайфера, С.В. Гудкова, Б.В. Гузман, Н.Н. Деревяновой, В.Ю. Зайченко,

7

А.С. Кимельмана, М.И. Клеандрова, Е.А. Козловского, В.С. Литвиненко, В.Д. Мельгунова, М.А. Минашкова, И.С. Ротфельда, Р.Н. Салиевой, Б.И. Силкина, В.В. Ситнова, О.М. Теплова, Л.А. Тропко, А.В. Федорчука, К.В. Фонарькова, В.А. Цветкова и др.

Необходимость комплексного исследования права собственности на геологическую информацию о недрах характеризуется увеличением роли геологической информации в процессе реформирования законодательства о недрах, возникновением качественно новых отношений, связанных с ее обращением в сфере недропользования, что и обусловило выбор темы данной работы.

4. Методология и база исследования.

Диссертационное исследование осуществлено на базе научных методов познания; методологии социальных исследований с применением методов системно-структурного анализа и функциональных связей. При выполнении работы использовались следующие методы научного анализа: исторический; социологический; логико-юридический; сравнительно-правовой.

Нормативную базу исследования составляют: Конституция РФ, Федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, международное и зарубежное законодательство.

Эмпирической базой исследования послужили: материалы рабочей группы Государственной Думы Российской Федерации по Проекту закона «О недрах»; данные, полученные компанией «Shell» в результате исследования вопросов стимулирования геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы; материалы, полученные автором в период административно-организационной работы в Сервисной Компании «ПетроАльянс Сервисис Компани Лимитед».

5. Научная новизна исследования.

Научная новизна диссертации заключается в том, что впервые комплексно и междисциплинарно на монографическом уровне:

исследовано понятие «геологическая информация о недрах», выявлена его специфика;

определена правовая природа геологической информации, место в системе информационных ресурсов Российской Федерации;

разработана классификация геологической информации о недрах по критерию «способ организации хранения и использования»;

проанализирован правовой статус субъектов права собственности на геологическую информацию о недрах;

выделены критерии разграничения собственности на геологическую информацию о недрах;

выявлены основные недостатки действующего законодательства по вопросам собственности на геологическую информацию о недрах, предложены возможные варианты их решения.

6. Наиболее существенные результаты исследования, выносимые на защиту.

1. Понятие «геологическая информация о недрах» следует рассматривать не только в узком значении, как «совокупность сведений, полученных при изучении, использовании и охране недр», но и в более широком смысле - как информационную систему, представляющую собой совокупность геологических информационных ресурсов.

2. Содержание определения «геологическая информация о недрах» следует законодательно не только устанавливать путем перечисления геологических информационных ресурсов, как это сделано в ст. 27 Закона РФ «О недрах» или ст. 21 Проекта закона «О недрах», но и дополнить положением, что геологическая информация о недрах представляет собой «организационно упорядоченную совокупность информационных ресурсов, содержащихся в федеральных (территориальных) геологических фондах, архивах, библиотеках, базах, банках данных и других информационных системах, с целью ее получения, сбора, обработки, интерпретации, систематизации и предоставления потребителю».

3. При рассмотрении понятия «геологическая информация о недрах» как «организационно упорядоченной совокупности информационных ресурсов, содержащихся в геологических фондах, архивах, библиотеках, банках данных и др., с целью ее получения, сбора, систематизации и последующего предоставления потребителю» выделяется критерий «способ организации хранения и использования геологической информации». В связи с этим геологическую информацию предлагается классифицировать на традиционные способы и автоматизированные способы организации хранения и использования геологической информации.

4. Геологическая информация о недрах, являясь информацией как таковой по своей сущности, обладает всеми ее характерными свойствами: неисчерпаемости, двуединства информации и материального носителя, физической неотчуждаемости, системности, обособленности. Однако, помимо перечисленных особенностей, геологическая информация обладает рядом свойств, характерных только для нее, что необходимо учитывать при осуществлении права собственности, закрепленного п. 2 ст. 27 Закона РФ «О недрах». Условия использования геологической информации в таких случаях определяются законодательством о недрах.

5. Действующее законодательство о недрах недостаточно регулирует механизм разграничения геологической информации, относящейся к собственности:

Российской Федерации (федеральная собственность);
субъектов Федерации;
муниципальных образований (муниципальная собственность), а также информации, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации.

Для решения данной задачи следует закрепить в Законе РФ «О недрах» четкий правовой режим круга субъектов, осуществляющих право собственности на полученную геологическую информацию, при этом

целесообразно установить критерии разграничения собственности на данную информацию.

Таковыми критериями могут являться месторасположение участка недр, по которому производится геологическое изучение, объемы разведанных запасов, источники финансирования, этапы и стадии геологического изучения, а также стратегическое или экономическое значение геологической информации.

6. Геологическая информация, получаемая путем привлечения зарубежных сервисных компаний, по объективности и полноте значительнее, нежели получаемая отечественными компаниями, что ведет к захвату иностранными компаниями ключевых позиций на национальном рынке геологических информационных ресурсов. В связи с этим диссертант предлагает:

а) усовершенствовать механизм обеспечения выполнения требований антимонопольного законодательства в сфере недропользования, дополнив ст. 17 Закона РФ «О недрах» пунктом о запрещении действий по занятию доминирующего положения на рынке сервисных услуг;

б) дополнить Налоговый кодекс РФ статьями, регулирующими взимание налогов и сборов при выполнении геологических работ сервисными компаниями;

в) дифференцировать налоговые ставки по видам работ, а также по принадлежности субъектов, их выполняющих, к российским, или зарубежным;

г) направлять высвобождаемые средства на увеличение финансирования российских сервисных компаний и научно-исследовательских организаций в данной сфере.

7. Закон РФ «О недрах» и Положение «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, об определении размера и порядка взимания платы за ее проведение», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 11 февраля 2005г. № 69¹, не предусматривают возможность оспаривания заключения Государственной

¹ СЗ РФ.2005. № 8. Ст. 651.

комиссии по запасам при прохождении обязательной государственной экспертизы полученной геологической информации, что влечет некоторый субъективизм в принятии решения, которое напрямую зависит от мнения Комиссии. В связи с этим предлагается закрепить в Законе РФ «О недрах» или в Положении возможность оспаривания заключений Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых на основании альтернативного подсчета запасов независимой аудиторской организацией.

8. Исходя из особого правового статуса, оборот геологической информации в достаточной степени ограничен, что препятствует открытию новых месторождений, делает их недоступными для потенциальных инвесторов. Решение задачи увеличения доходов от освоения разведанных запасов полезных ископаемых России при условии «секретности» геологической информации невозможно.

В связи с этим следует обратить внимание на международную практику деятельности национальных информационных центров и служб, действующих на основании принципа свободы оборота геологической информации и предоставляющих ее в режиме on-line потенциальным инвесторам. Создание Единого российского геологического информационного центра возможно и в нашей стране.

Ресурсы российского геологического информационного центра могут составлять геологическую информацию:

а) ограниченную в обороте (подпадающую под режим государственной тайны и предоставляемую только с согласия уполномоченного федерального органа государственной власти);

б) предоставляемую в пользование за плату (это может быть информация, полученная как за счет государственных средств, так и средств недропользователей);

в) общедоступную геологическую информацию в каталогах данных on-line.

7. Теоретическая и практическая значимость исследования.

Результаты исследования, теоретические выводы, предложения, а также научно-практические рекомендации могут быть:

- учтены при разработке Конституционных законов, в процессе текущего нормотворчества, а также при подготовке международно-правовых документов;
- приняты во внимание при разработке подзаконных актов в сфере недропользования министерствами, федеральными агентствами и службами, а также локальных актов организаций;
- полезны для работодателей, их юридических служб в процессе правоприменительной деятельности;
- реализованы в учебном процессе в рамках изучения дисциплины «Горное право», а также использованы в научных целях.

8. Апробация результатов исследования.

Содержащиеся в диссертации теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации, направленные на совершенствование геологической информации в системе информационных ресурсов России, были доложены на научно-практических конференциях: «Основные направления совершенствования деятельности организации Министерства природных ресурсов России по формированию и использованию государственных информационных ресурсов в области геологии и недропользования», Министерство природных ресурсов РФ, 2004; «Развитие и оптимизация минерально-сырьевой базы в Российской Федерации», Министерство природных ресурсов РФ, 2004; «Актуальные проблемы состояния и развития нефтегазового комплекса России», Российский государственный университет нефти и газа имени И.М. Губкина, 2005.

9. Структура работы.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, приложений, библиографического списка использованных нормативных правовых актов и списка специальной литературы.

Содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются его объект, предмет, формулируются основные цели и задачи, характеризуются степень научной разработанности темы, теоретическая, эмпирическая методологическая основы, раскрываются научная новизна, выводы и положения, выносимые на защиту, отмечается практическая значимость исследования.

Глава I «Понятие и сущность геологической информации в системе информационных ресурсов России» состоит из четырех параграфов. В данной главе анализируется правовое понятие «геологическая информация о недрах», определяется место геологической информации в системе информационных ресурсов Российской Федерации, исследуется система нормативных правовых актов, определяющих особенности и свойства геологической информации, анализируется правовой режим субъектов прав собственности на геологическую информацию о недрах.

В § 1 «Соотношение понятий «информация» и «геологическая информация о недрах» проводится анализ содержания основных понятий, формирующих научный аппарат исследуемых отношений. Рассматривается научное определение понятия «информация», и на данной методологической основе раскрывается содержание понятия «геологическая информация о недрах».

Для научно-практических целей характерно понимание информации как «содержание какого-либо сообщения»¹. Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (в ред. от 10 января 2003 г.)² определяет информацию как «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления» (ст. 2).

¹ См.: Терминологический словарь по информатике на 14 языках, - М., 1975. - С. 168.

² СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; 2003. № 2. Ст. 167.

Понятие «геологическая информация о недрах» включает в себя всю информацию, связанную с геологическим изучением недр.

Термин «геологическая информация о недрах» можно считать сформированным в связи с принятием в Законах РФ «Об информации, информатизации и защите информации» и «О недрах» определений «информация» и «недра». Впервые понятие «геологическая информация о недрах» было закреплено в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» – это «информация о геологическом строении недр, находящихся в них полезных ископаемых, об условиях их разработки, а также иных качествах и особенностях недр, содержащаяся в геологических отчетах, картах и иных материалах» (ст. 27).

Данная трактовка понятия геологической информации о недрах сохранялась в неизменном виде во всех последующих редакциях Закона РФ «О недрах».

По мере развития рыночных отношений в недропользовании и в связи с принятием некоторыми субъектами Федерации ряда нормативных правовых актов о геологической информации, действующих в соответствии с Законом РФ «О недрах», понятие «геологическая информация о недрах» было существенно расширено, что явилось следствием объективных процессов, происходящих в недропользовании, и увеличения роли геологоразведки в использовании недр.

Анализируя тенденции расширения понятия «геологическая информация о недрах» в нормативных правовых актах ряда субъектов Федерации, можно констатировать существенное эволюционное развитие законодательства в этой сфере, диктуемое современными рыночными отношениями в области недропользования. Так, в Проекте новой редакции Федерального закона «О недрах» (п.1. ст.21) «под геологической и иной информацией о недрах понимаются содержащиеся в геологических отчетах, картах и иных материалах сведения:

- 1) о геологическом строении и об истории развития недр, о составе, свойствах горных пород, подземных вод;
- 2) о явлениях, связанных с недрами, и происходящих в них

процессах;

3) о наличии в недрах полезных ископаемых и закономерностях их размещения, а также о геологических образованиях, вмещающих полезные ископаемые;

4) о геохимических и геофизических полях;

5) иные сведения, полученные при изучении, использовании и охране недр».

На данном этапе развития законодательства о недрах данная трактовка является максимально полной по содержанию. В то же время представляется, что понятие «геологическая информация о недрах» должно определяться не только путем дополнения существующего определения новыми геологическими информационными ресурсами, а рассматриваться в виде информационной системы. Следует закрепить в действующем Законе РФ «О недрах» положение о том, что геологическая информация о недрах представляет собой «организационно упорядоченную совокупность информационных ресурсов, содержащихся в федеральных (территориальных) геологических фондах, архивах, библиотеках, базах, банках данных и других информационных системах, с целью ее получения, сбора, обработки, интерпретации, систематизации и предоставления потребителю».

Это позволит рассматривать термин «геологическая информация о недрах» не только в узком значении, как совокупность сведений, полученных при изучении, использовании и охране недр, но и в более широком смысле - как геологическую информационную систему, что даст возможность не только систематизировать информационные ресурсы в сфере геологического изучения недр, но и установить статус федеральных (территориальных) фондов как уполномоченных организаций по хранению, систематизации и предоставлению геологической информации непосредственно в Законе РФ «О недрах», а не в ведомственных нормативных правовых актах, определяющих их статус и полномочия.

В § 2 «Сущность и специфика геологической информации о недрах» рассматривается сущность геологической информации о недрах по действующему законодательству, анализируются виды и классификации геологической информации по различным критериям.

Содержание понятия «геологическая информация о недрах», определенное в ст. 27 Закона РФ «О недрах, не является исчерпывающим. Геологическая информация имеет достаточно много видов и классификаций, которые существуют как самостоятельно, так и в сочетании друг с другом.

Наиболее распространенными в литературе являются классификации геологической информации

- 1) по содержанию;
- 2) по видам материального носителя;
- 3) по категориям доступа;
- 4) по формам собственности;
- 5) по важности использования.

Существуют и иные критерии классификации, наиболее универсальной из которых, по мнению диссертанта, является классификация, предложенная В.Ю. Зайченко. Рассматривая сущность геологической информации он отмечал, что «при накоплении геологической информации в фондах, архивах и библиотеках образуются информационные геологические ресурсы недр, подразделяющиеся на первичные, интерпретационные и обобщенные»¹.

Как отмечалось выше, в современных условиях под термином «геологическая информация о недрах» следует понимать не только те или иные сведения, получаемые в процессе геологического изучения недр, но и организационно упорядоченную совокупность информационных ресурсов, содержащихся в геологических фондах, архивах, библиотеках, банках данных и др. с целью ее получения, сбора, систематизации и последующего предоставления потребителю. Таким образом, рассматривая геологическую

¹ См.: Зайченко В.Ю. Геологическая информация о недрах и рынок недропользования. Проблемы и решения // Геоинформатика. 2002. № 3. С. 37-42.

информацию в качестве совокупности геологических информационных ресурсов недр, предлагается выделить критерий «организация хранения и использования», по которому геологическую информацию о недрах можно разделить на:

1. Традиционные способы организации хранения и использования геологической информации. К ним относятся:

а) геологическая информация, представленная в виде отдельного документа;

б) массив геологической информации;

в) депозитарий геологической информации;

г) архив геологической информации;

д) библиотека геологической информации;

е) фонд геологической информации.

2. Автоматизированные способы организации хранения и использования геологической информации. К ним можно отнести: средства Интернет; геологические информационные системы (ГИС); геологические базы данных; геологический Банк данных.

§ 3 «Геологическая информация о недрах как объект гражданского права» посвящен исследованию правовой природы информации с целью выявления наиболее характерных особенностей геологической информации как объекта гражданских прав.

Информация как объект права впервые в Российской Федерации была признана в части I Гражданского кодекса РФ, принятой 30 ноября 1994 г. (в ред. от 2 февраля 2006 г)¹. В соответствии со ст. 128 ГК к объектам гражданских прав относятся: вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное

¹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 9. Ст. 773; № 34. Ст. 4025; № 34. Ст. 4026; 1997. № 43. Ст. 4903; 1999. № 28. Ст. 3471; № 51. Ст. 6288; 2001. № 17. Ст. 1644; № 21. Ст. 2063; 2002. № 12. Ст. 1093; № 48. Ст. 4737; № 48. Ст. 4746; 2003. № 2. Ст. 160; № 2. Ст. 167; № 13. Ст. 1179; № 46 (ч. I). Ст. 4434; № 52. (ч. I). Ст. 5034; 2004. № 27. Ст. 2711; № 31. Ст. 3233; № 49. Ст. 4855; 2005. № 1. (ч. I). Ст. 15; № 1. (ч. I). Ст. 18; № 1. (ч. I). Ст. 39; № 1. (ч. I). Ст. 43; № 1. (ч. I). Ст. 45; № 13. Ст. 1080; № 19. Ст. 1752; № 27. Ст. 2722; № 30. (ч. I). Ст. 3100; № 30. (ч. I). Ст. 3120; 2006. № 2. Ст. 171; № 6. Ст. 636.

имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; информация; результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

Статья 129 ГК устанавливает, что объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте.

Информационные ресурсы, т.е. отдельные документы и отдельные массивы документов в информационных системах (фонды, архивы, банки данных и т.п.), являющиеся собственностью организаций, включаются в состав их имущества в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. В случае, если данные ресурсы являются государственной собственностью, они подлежат учету и защите в составе государственного имущества, находящегося в ведении органов государственной власти и организаций в соответствии с их компетенцией.

Как особый объект гражданских прав, информация характеризуется рядом признаков. Обобщив их, выделим следующие ее свойства:

- 1) Неисчерпаемость или тиражируемость информации. Информация может тиражироваться и распространяться в неограниченном количестве экземпляров без изменения содержания и потери качества;
- 2) двуединство информации и материального носителя, на котором она находится. Информация передается и распространяется на материальном носителе и с помощью материального носителя;
- 3) физическая неотчуждаемость информации;
- 4) наличие организационной формы, системности. Информация представляется в определенных организационных формах – отдельные данные (сведения), документ, массив документов, библиотека, фонд, архив и т.д.;

5) обособленность. Для включения в оборот информация всегда овеществляется в виде символов, знаков, волн вследствие чего обособляется от своего создателя и существует отдельно и независимо от него.

Геологическая информация о недрах, являясь информацией как таковой по своей сущности, обладает всеми ее свойствами, а также рядом свойств, характерных только для нее.

1) Содержание геологической информации зависит от особенностей ее получения. По критериям полноты и достоверности качество геологической информации определяется только уровнем развития соответствующих технологий геологического изучения недр.

2) Геологическая информация обладает ограниченной оборотоспособностью, так как может подпадать под режим государственной тайны или конфиденциальной информации. Условия ее использования в таких случаях определяются в соответствии с действующим законодательством.

3) При определении права собственности на геологическую информацию используется принцип: собственником информации является тот, за чей счет проводились соответствующие геологические изыскания.

4) За пользование информацией о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр, взимается плата (ст. 41 Закона РФ «О недрах»).

5) Геологическая информация в ряде случаев может являться объектом авторского права, т.е. интеллектуальной собственностью.

В § 4 «Правовой режим геологической информации по законодательству о недрах» исследуются критерии отнесения к собственности геологической информации о недрах, что является центральным вопросом данной работы, при этом анализируются особенности правового статуса субъектов права собственности на данную информацию по действующему законодательству.

Правовой режим геологической информации закреплен в Законе РФ «О недрах». Согласно ст. 27 «Информация о геологическом строении недр, находящихся в них полезных ископаемых, об условиях их разработки, а также иных качествах и особенностях недр, содержащаяся в геологических отчетах, картах и иных материалах, может находиться в государственной собственности или в собственности пользователя недр».

Отметим, что серьезным недостатком Закона РФ «О недрах», устанавливающего правовой режим геологической информации, является неопределенность правомочий круга субъектов, реализующих право собственности на полученную геологическую информацию. Так, в Законе нет четкого разграничения собственности на геологическую информацию Российской Федерации и ее субъектов, не определен статус геологической информации, полученной за счет бюджетных средств субъектов Федерации, муниципальных образований.

По мнению диссертанта, для решения данной задачи следует разработать и закрепить в Законе РФ «О недрах» критерии разграничения собственности на геологическую информацию о недрах

Таковыми критериями могут являться месторасположение участка недр, по которому производится геологическое изучение, объемы разведанных запасов, источники финансирования, этапы и стадии геологического изучения, а также стратегическое или экономическое значение геологической информации.

Так, к федеральной собственности должна относиться документированная геологическая информация по участкам недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, Мирового океана и Антарктиды, полученная за счет средств федерального бюджета, в том числе полученная Российской Федерацией путём международного информационного обмена; к собственности субъектов Федерации должна относиться документированная геологическая информация по участкам недр территории субъектов Федерации, создаваемая, приобретаемая и накапливаемая за счет средств отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы,

направляемых в бюджеты субъектов Федерации. В отношении муниципальной собственности на геологическую информацию установить, что право собственности ограничивается правом использовать геологическую информацию для собственных нужд по добыче общераспространенных полезных ископаемых, строительства подземных сооружений на участках недр местного значения.

Глава II «Правовое регулирование процедуры получения, предоставления и реализации геологической информации о недрах» состоит из четырех параграфов, и посвящена определению оптимальных правовых условий для достижения максимальной эффективности от использования геологической информации, в интересах как государства, так и недропользователей при реализации правомочия собственности от момента получения геологической информации до момента ее реализации.

В § 1 «Порядок получения первичной геологической информации» рассматриваются порядок и процедура получения новой геологической информации о недрах, характеризуются особенности правового регулирования данного процесса, а также выявляются недостатки в действующем законодательстве в этой сфере.

Для получения геологической информации о недрах используется комплексный труд специалистов, занятых в различных областях недропользования.

Безусловно, государство заинтересовано в открытии новых месторождений, в приоритете работ российских геологических организаций с использованием современных отечественных разработок и получении новой достоверной геологической информации о недрах, однако на практике все обстоит далеко не лучшим образом.

Сегодняшний рынок сервиса в России максимально монополизирован иностранными компаниями, что привело к разрушению российского рынка сервисных услуг. Геологическая информация, получаемая при привлечении зарубежных сервисных компаний по объективности и полноте значительно,

нежели получаемая отечественными компаниями, что ведет к захвату иностранными компаниями ключевых позиций на национальном рынке геологических информационных ресурсов.

Для решения данных проблем диссертант предлагает:

1. Усовершенствовать механизм обеспечения выполнения требований антимонопольного законодательства в сфере недропользования. Для этого необходимо дополнить ст. 17 Закона РФ «О недрах» нормой, исключающей занятие доминирующего положения на рынке сервисных услуг.

2. Установить в законодательстве требования, обеспечивающие развитие предприятий нефтегазового комплекса на основе достижений российской промышленности, обеспечить рост объемов сервисных работ, прирост запасов, техническое перевооружение собственной отрасли, создавая условия для развития национальных сервисных организаций за счет заказов сырьевых компаний.

В § 2 «Система учета и экспертизы геологической информации» рассматриваются особенности процедуры государственного учета и регистрации геологической информации.

Статья 29 Закона РФ «О недрах» определяет: «В целях создания условий для рационального комплексного использования недр, определения платы за пользование недрами, границ участков недр, предоставляемых в пользование, запасы полезных ископаемых разведанных месторождений подлежат государственной экспертизе».

Головной организацией в области государственной геологической экспертизы является уполномоченное Федеральным агентством по недропользованию структурное подразделение Министерства природных ресурсов РФ – Государственная Комиссия по запасам полезных ископаемых.

Современная процедура государственной геологической экспертизы достаточно трудоемка, и не в состоянии максимально эффективно реализовывать поставленные перед ней задачи. Это обусловлено тем, что в процессе проверки первичной геологической информации инспекторы в

основном ориентируются на соблюдение формальных методических требований и напрямую не заинтересованы в проверке достоверности и полноты предоставляемой геологической информации.

В первой редакции Проекта закона «О недрах» (ст. 21) была сделана попытка законодательно закрепить альтернативный вариант подсчета запасов недропользователем путем привлечения независимой аудиторской организации. Указывалось, что «пользователи недр для своих целей и по своему усмотрению могут осуществлять аудит запасов полезных ископаемых и иной информации о недрах в независимых организациях» (п. 8 ст.21). В последующей редакции эта норма была исключена, так как из данного пункта Проекта никак не следовало, что недропользователь фактически сможет с помощью аудита запасов полезных ископаемых в независимой организации проводить проверку результатов государственной экспертизы, и, в дальнейшем оспорить ее, что, по сути, поставит правильность и обоснованность заключения государственной экспертизы по запасам под сомнение.

В Положении «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, об определении размера и порядка взимания платы за ее проведение», утвержденном Постановлением Правительства РФ от 11 февраля 2005 № 69, также не отражена возможность оспаривания заключения Государственной Комиссии по запасам полезных ископаемых, что влечет субъективизм в принятии решения, которое напрямую зависит от мнения экспертной комиссии. В связи с этим предлагается закрепить в Законе возможность оспаривания заключений Государственной Комиссии по запасам полезных ископаемых на основании альтернативного подсчета запасов независимой аудиторской организацией, или непосредственно в названном Положении с обязательным привлечением коллегии независимых экспертов.

В § 3 «Особенности процедуры предоставления геологической информации о недрах» на основании анализа нормативных правовых актов в сфере недропользования делается вывод о том, что установление платы за

предоставление геологической информации о недрах являлось объективной необходимостью для развития рынка геологической информации, а также для обеспечения защиты геологической информации, полученной за счет государственных средств. Закон РФ «О недрах» первоначальной редакции предусматривал произвольный характер взимания платы за предоставление такой информации.

При принятии решения о взимании платы за предоставление необходимой геологической информации о недрах применялся следующий критерий: если содержание и полнота запрашиваемой информации были достаточными для получения какого либо экономического эффекта при ее использовании или иной коммерческой выгоды (например, использование геологической информации приводит к уменьшению инвестиционных рисков и снижает себестоимость продукции), то такая информация передавалась в пользование за плату. Во всех остальных случаях она оценивалась как информация со свободным доступом и передавалась безвозмездно.

Постановление Правительства РФ от 25 января 2002 г. № 57 «О плате за геологическую информацию о недрах» (в ред. от 23 марта 2005 г.)¹ исключило предоставление такой информации на безвозмездной основе и установило минимальный размер платы, определяемый по методике, утвержденной Министерством природных ресурсов РФ..

Установление платы за геологическую информацию является не только существенным источником пополнения государственного бюджета, но и создает предпосылки для привлечения иностранных инвестиций в геологоразведку.

В § 4 «Реализация геологической информации» выделены два основных уровня реализации геологической информации о недрах - внешний и внутренний.

Главная задача экспорта геологической информации о недрах на международном рынке - привлечение иностранных инвестиций для разведки и

¹ СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 524; 2005. № 13. Ст. 1177.

разработки месторождений полезных ископаемых в Российской Федерации. Основным нормативным правовым актом в этой сфере является Постановление Правительства РФ от 3 августа 1992 г. № 540 «О мерах по регулированию экспорта геологической информации о недрах»¹. При предоставлении геологической информации зарубежным компаниям необходимо руководствоваться также Федеральным законом от 4 июля 1996 № 85-ФЗ «Об участии в информационном международном обмене» (в ред. от 29 июня 2004 г.)²

На внутреннем рынке реализация геологической информации о недрах, полученной за счет государственных средств, также происходит на нескольких уровнях.

1. Федеральный уровень. Реализация геологической информации на федеральном уровне происходит в основном путем организации федеральными органами государственной власти аукционов по предоставлению права пользования участками недр, отнесенными к исключительному ведению Российской Федерации, а также с целью их геологического изучения. Лицензия на эти виды пользования оформляется предоставлением пакета геологической информации победителю аукциона.

2. Уровень субъектов Федерации. На уровне субъектов Федерации также могут проводиться аукционы на право пользования участками недр, отнесенными к ведению субъектов.

3. Уровень местного самоуправления. На этом уровне возможна реализация геологической информации путем предоставления разрешений на добычу общераспространенных полезных ископаемых, строительство подземных сооружений на участках недр местного значения при условии соблюдения социально-экономических и экологических прав граждан, проживающих на данной территории.

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 328

² СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3347; 2003. № 27 (ч. I). Ст. 2700; 2004. № 27. Ст. 2711.

Глава III «Особенности правового регулирования отношений в сфере использования геологической информации» состоит из четырех параграфов. В данной главе рассматриваются основные направления ограничения оборотоспособности геологической информации, а также правовые проблемы вовлечения ее в хозяйственный оборот.

В § 1 «Правовое регулирование оборота геологической информации» отмечается, что на современном этапе совершенствования законодательства о недрах решение вопросов доступа к геологической информации является необходимой предпосылкой для привлечения инвестиций в геологическое изучение недр. В Российской Федерации на сегодняшний день оборот геологической информации, исходя из особого правового статуса, в достаточной степени ограничен.

Диссертант выделяет три основных направления ограничения оборотоспособности геологической информации:

- а) в связи с наличием в ней государственной тайны;
- б) в связи с отнесением информации к разряду конфиденциальной;
- в) в связи с отнесением геологической информации в ряде случаев к объектам интеллектуальной собственности.

Ограничение оборота геологической информации препятствует открытию новых месторождений, делает недоступными для потенциальных инвесторов. Решение задачи стимулирования геологоразведочных работ в условиях «секретности» геологической информации невозможно.

В связи с этим следует обратить внимание на международную практику деятельности национальных информационных центров и служб, действующих на основании принципа свободы оборота геологической информации и предоставляющих ее в режиме on-line потенциальным инвесторам. Создание Единого российского геологического информационного центра возможно и в нашей стране.

Ресурсы российского геологического информационного центра могут составлять геологическую информацию:

а) ограниченную в обороте (подпадающую под режим государственной тайны и предоставляемую только с согласия уполномоченного федерального органа государственной власти);

б) предоставляемую в пользование за плату (это может быть информация, полученная как за счет государственных средств, так и средств недропользователей);

в) общедоступную геологическую информацию в каталогах данных on-line.

В § 2 «Результаты интеллектуальной деятельности в сфере недропользования» обосновывается необходимость введения в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности в сфере недропользования.

Проблема интеллектуальной собственности в сфере геологического изучения недр на современном этапе включает в себя, с одной стороны, проблему законодательной защиты создателей объектов интеллектуальной собственности, а с другой, проблему дальнейшей реализации интеллектуального продукта.

Среди мер по обеспечению защиты прав интеллектуальной собственности создателей документированной геологической информации наиболее важными являются: создание методики определения объектов интеллектуальной собственности в сфере недропользования, а также порядка установления их правообладателей.

В § 3 «Правовое регулирование порядка предоставления и использования конфиденциальной геологической информации» на основании анализа нормативных правовых актов делается вывод о необходимости закрепления в законе дополнительной защиты обладателя коммерческой тайны в отношении геологической информации о недрах.

Действующее законодательство в сфере недропользования прямо предусматривает обязательность предоставления геологической информации, в том числе составляющей коммерческую тайну недропользователя, в порядке и форме, установленных Правительством РФ, т.е. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 215 «Об

утверждении Порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации» (в ред. от 11 августа 2005)¹. Таким образом, в законодательстве отсутствует механизм защиты интересов обладателей коммерческой тайны в подобных ситуациях. Поэтому недропользователь в целях защиты своих коммерческих интересов принимает все меры к тому, чтобы геологическая информация, полученная им за свой счет, как можно дольше оставалась в режиме коммерческой тайны. Зачастую, недропользователь, при выполнении обязательной годовой отчетности о состоянии и использовании месторождения, предоставляет в федеральный или территориальный фонды неполную или недостоверную информацию, что, в свою очередь, порождает неточности в составлении государственного баланса запасов полезных ископаемых.

По мнению диссертанта, требования государственных органов о предоставлении им информации, составляющей коммерческую тайну, должны быть законными и обоснованными лишь в части, касающейся процесса выполнения функций, возложенных на них федеральным законом либо нормативным правовым актом, определяющим статус этих органов, их компетенцию, основные права и обязанности, а данная информация должна предоставляться лишь в объеме, необходимом для выполнения названными органами соответствующих задач.

В § 4 «Особенности процедуры учета и оценки стоимости геологической информации о недрах» отмечается недостаточность нормативного регулирования Министерством природных ресурсов РФ вопросов, касающихся оценки геологической информации о недрах. При оценке такой информации следует учитывать, что многие из геологических информационных ресурсов являются результатами интеллектуальной деятельности, поэтому для обеспечения их правовой защиты необходимо геологическую информацию

¹СЗ РФ. 1996. № 12. Ст.1110. 2005. № 33 ст. 3432.

учитывать в бухгалтерском учете в качестве интеллектуальной собственности в разделе «Нематериальные активы». Соответственно, необходимо принятие нормативного документа о порядке учета и оценки результатов интеллектуальной деятельности в сфере недропользования по данному вопросу на уровне Правительства РФ.

В заключении диссертации представлены основные выводы, предложения по совершенствованию законодательства по вопросам правового регулирования собственности на геологическую информацию.

Сфера геологического изучения недр - одна из наиболее перспективных, поэтому решение проблем правового регулирования отношений собственности на геологическую информацию о недрах должно стать первоочередной задачей законодателя.

Основные положения исследования нашли отражение в шести публикациях общим объемом 2,4 п. л.

1. Агафонов В.Б. Конкуренция на рынке геологической информации о недрах. Проблемы и перспективы /В.Б. Агафонов // Известия высших учебных заведений. Геология и разведка.– 2005. – № 5. – 0,4 печ.л.
2. Агафонов В.Б. Правовое регулирование отношений собственности на геологическую информацию /В.Б. Агафонов // Проблемы горного, земельного и экологического права в нефтегазовом комплексе. Вып. 3. М.: Изд-во «Нефть и газ» РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, 2003. – 0,4 печ.л.
3. Агафонов В.Б. Основные направления совершенствования механизма по предоставлению и использованию информационных ресурсов в области недропользования в России /В.Б. Агафонов // Проблемы горного, земельного и экологического права в нефтегазовом комплексе. Вып. 4. Оренбург: Печатный дом «Димур», 2004. – 0,6 печ.л.
4. Агафонов В.Б. Основные правовые проблемы при предоставлении и использовании геологической информации ограниченного доступа /В.Б. Агафонов // Проблемы горного, земельного и экологического права в

нефтегазовом комплексе. Вып. 5. М.: Изд-во «Нефть и газ» РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, 2005. – 0,4 печ.л.

5. Агафонов В.Б. Основные тенденции развития законодательства России по использованию информационных ресурсов в области недропользования. /В.Б. Агафонов // Актуальные проблемы состояния и развития нефтегазового комплекса России. Тезисы докладов. - М.: Изд-во «Нефть и газ» РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, 2005. – 0,04 печ.л.

6. Агафонов В.Б. Проблемы организационно-правового регулирования использования геологической информации в условиях формирования рыночных отношений. /В.Б. Агафонов, А.И. Перчик // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2005. – № 2. – 0,6 печ.л.

Подписано в печать *18.07.06*

Формат 60x90/16

Объем

Тираж *150*

Заказ *529*

119991, Москва, Ленинский просп. ,65

Отдел оперативной полиграфии

РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина

